

Usnesení

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

navrhovatelky: **PH-Real a. s.**, IČO 27339211,
sídlem Krupská 17/29, 415 01 Teplice,
zastoupené advokátem Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur.,
sídlem Husova 240/5, 110 00 Praha 1,

proti
odpůrci: **Zastupitelstvo obce Modlany**,
sídlem Modlany 34, 417 13 Modlany,
zastoupenému advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou,
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2021 „Územní opatření o stavební uzávěře Modlany A“, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Modlany č. 10/3/2021 ze dne 16. 6. 2021,

takto:

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o návrhu a řízení o kasační stížnosti, vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 226/2022.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 2/2021 „Územní opatření o stavební uzávěře Modlany A“ ze dne 16. 6. 2021, které nabylo účinnosti dne 2. 7. 2021 (dále též „územní opatření o stavební uzávěře“ nebo „OOP“), in eventum zrušení územního opatření o stavební uzávěře v části zařazení pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD, všechny v katastrálním území X (dále jen „předmětné pozemky“) do plochy dotčené územním opatřením o stavební uzávěře.
2. Krajský soud rozsudkem ze dne 3. 8. 2022, č. j. 40 A 2/2022-92, (dále jen „první rozhodnutí krajského soudu“), územní opatření o stavební uzávěře v části týkající se předmětných pozemků zrušil, neboť dospěl k závěru, že jeho odůvodnění ve vztahu k předmětným pozemkům a rozhodnutí o některých navrhovatelčiných námitkách je nepřezkoumatelné.
3. Odpůrce brojil proti prvnímu rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 2 As 226/2022-23 (dále jen „zrušující rozhodnutí“) první rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

řízení. Za aplikace svých dřívějších rozhodnutí, zejména rozsudku ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16, v němž bylo konstatováno, že „v případě, kdy má v budoucnu v novém územním plánu (či jeho pořizované změně) dojít ke změně dosud zastavitelných ploch na plochy nezastavitelné, resp. tato změna má být v procesu pořizení územního plánu prověřena a zvážena, nemusí být nezbytnost rozsahu stavební uzávěry nijak zvlášť zdůvodňována, pokud z odůvodnění vyplývá, že se dotýká právě ploch a pozemků, které mohou být v popsaném ohledu dotčeny připravovanou územně plánovací dokumentací“, shledal územní opatření o stavební uzávěře a rozhodnutí o námitkách navrhovatelky přezkoumatelnými.

4. V dalším řízení bylo z výpisů z fyzické a elektronické úřední desky obce Modlany a z úřední činnosti soudu (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 40 A 4/2022-127) zjištěno, že po vydání prvního rozhodnutí krajského soudu (v průběhu řízení o kasační stížnosti), byl dne 21. 9. 2022 usnesením odpůrce č. 4/5/2022 vydán nový územní plán obce Modlany, a to formou opatření obecné povahy. Jeho vydání bylo oznámeno vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce dne 22. 9. 2022.
5. Podle § 173 odst. 1 věty třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.
6. Vzhledem k tomu, že veřejná vyhláška obsahující oznámení o vydání nového územního plánu obce Modlany, byla vyvěšena dne 22. 9. 2022, nabyl nový územní plán účinnosti dnem 7. 10. 2022. V této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že územní opatření o stavební uzávěře stanovilo v čl. 5 dobu jeho trvání následovně: „Toto územní opatření o stavební uzávěře platí do doby nabytí účinnosti připravovaného nového územního plánu obce Modlany, jehož zadání bylo schváleno dne 11. 2. 2020 usnesením zastupitelstva č. 4/1/2020.“ Předmětné opatření o stavební uzávěře tedy bylo časově omezeno do účinnosti nového územního plánu. Pakliže nový územní plán nabyl účinnosti 7. 10. 2022, nebylo již v dalším řízení o návrhu na zrušení OOP předmětné územní opatření o stavební uzávěře platné.
7. Na tomto místě považuje soud za vhodné připomenout účel územního opatření o stavební uzávěře plynoucí z příslušných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Z ustanovení § 97 odst. 1 věty první („Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořizení nebo o pořizení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území“) a z ustanovení § 99 odst. 1 věty první stavebního zákona („Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek.“) vyplývá, že územní opatření o stavební uzávěře je nástrojem s časově omezenou platností, který z důvodu veřejného zájmu upravuje poměry v území formou opatření obecné povahy. Smyslem stavební uzávěry je v nezbytném rozsahu zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Významným kritériem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je tak právě vazba na konkrétní územně plánovací dokumentaci.
8. Tento výklad zákonných ustanovení podporuje i judikatura, kdy Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, konstatoval, že „výsledkem

ukončení opatření o stavební uzávěře by zpravidla měla být nová podoba územního plánu“, a v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, mj. uvedl, že „[l]egitimním účelem stavební uzávěry mohlo být omezení nebo zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit či znemožnit budoucí využití území dotčeného stavební uzávěrou do doby přijetí připravované územně plánovací dokumentace. (...) Vydání a následná existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že územně plánovací dokumentace pro dotčené území byla vydána, odpadá nejpozději k tomuto okamžiku potřeba ochrany záměru stavební uzávěrou.“

9. Na zániku územního opatření o stavební uzávěře nemůže nic změnit ani případné zrušení nového územního plánu či jeho části týkající se předmětných pozemků. Tento závěr je opět podepřen příslušným ustanovením stavebního zákona i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle § 37 odst. 1 věty druhé stavebního zákona lze totiž územní opatření o stavební uzávěře vydat také v případech, kdy je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Jestliže tedy stavební zákon předpokládá zrušení územního plánu (jeho část) a pro tento případ umožňuje vydání (nového) územního opatření o stavební uzávěře, pak ve své podstatě vylučuje, aby došlo k obnově již zaniklého územního opatření o stavební uzávěře účinného před přijetím nového územního plánu. Důsledek v podobě obživení územního opatření o stavební uzávěře přijatého před přijetím nového územního plánu by byl v rozporu se smyslem tohoto územního opatření, neboť jen v novém řízení o územím opatření o stavební uzávěře by bylo možno reagovat na aktuální podmínky a zkoumat jejich naplnění pro vydání územního opatření o stavební uzávěře ke dni jeho přijetí. Jak již bylo uvedeno výše, rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu se přiklání k vyloučení „oživnutí“ opatření obecné povahy účinného před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části (k tomu srov. rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31).
10. Soud si je pochopitelně vědom toho, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, k posuzování změny územního plánu vyslovil, že *»zrušení změny územního plánu (byť např. „jen“ z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že opatření obecné povahy nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. § 78 a § 101d s. ř. s.). Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (§ 188, § 43 stavebního zákona).«* Nicméně soud má za to, že tento citovaný závěr se vztahuje pouze na změnu územního plánu, kde má své opodstatnění. Změnou územního plánu totiž nedochází k zániku původního územního plánu a má-li platit územní plán v podobě před zrušenou změnou, pak dochází k „návratu“ k logické a vnitřně provázané koncepci územního plánu. Takové řešení pak přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regulace celého území obce. Naproti tomu, jak již bylo uvedeno výše, územní opatření o stavební uzávěře má pouze dočasný – přechodný charakter a po přijetí nového územního plánu, jehož účinností byla platnost územního opatření o stavební uzávěře omezena, je třeba znovu posoudit, zda jsou pro takové územní opatření splněny aktuálně zákonné podmínky, zejména zda by stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území. Citovaný závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu tak na daný případ nedopadá.

11. Soud rovněž nepřehlédl argumentaci Nejvyššího správního soudu ve zrušujícím rozhodnutí, v němž poukázal na svůj rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, a s odkazem na jeho závěry konstatoval, že *»(ú)zemní opatření o stavební uzávěře v případě zrušení rozsudku krajského soudu „obživne“, ačkoli potenciálně bez právních účinků. Není však vyloučena možnost, že by těchto účinků mohlo opět nabýt, např. zrušením nového územního plánu obce.«* Soud má však za to, že ani tyto závěry nelze aplikovat na daný případ. Takový výklad by totiž znamenal, že územní opatření o stavební uzávěře bude nadále existovat (byť bez právních účinků) vedle nového územního plánu. Tak tomu ovšem není. Územní opatření o stavební uzávěře je přijímáno jen a pouze do doby, než bude přijata připravovaná územně plánovací dokumentace. V okamžiku účinnosti jejího přijetí nejen že zanikají právní účinky dočasného územního opatření, ale jakožto správní akt dočasné územní opatření zaniká – přestává existovat. Zánik všech dočasných územních opatření (nikoli jen jejich právních účinků), jejichž platnost byla omezena právě do účinnosti nového územního plánu, je důsledkem regulace celého území obce prostřednictvím nového územního plánu. Tento závěr je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu zabývající se otázkou zániku platnosti správního aktu a zániku jeho právních účinků. K tomu lze odkázat zejména na rozsudek ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že otázku, zda jde o zánik (platnosti) správního aktu, či „jen“ jeho právních účinků, je třeba posoudit podle reálných důsledků rozhodné skutečnosti, nikoliv jen podle jejího zákonného označení.
12. Ve věci, vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 114/2020, byla řešena kasační stížnost spočívající mj. v námitce, že městský soud měl odmítnout návrh ve vztahu k neúčinným, avšak nezrušeným opatřením pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednalo se o mimořádná opatření přijatá Ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s prokázáním koronaviru, jimiž byl omezen maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách. Šlo o opatření, která byla s ohledem na aktuální situaci rušena a nahrazována jinými opatřeními s obdobným obsahem. Soudy obou stupňů v této věci postupovaly mimořádně s ohledem na mimořádnost situace a poukazovaly na výjimečný obsah přezkoumávaných opatření obecné povahy. Konstatovaly také, že v případech, kdy předchozí mimořádná opatření fakticky sice byla nahrazena novými mimořádnými opatřeními, avšak nebyla zrušena, pak jsou „pouze“ neúčinná, a nadále zůstávají v platnosti. Jak bylo rozvedeno v předchozích odstavcích, jedná se o zcela jiný případ, který není aplikovatelný na danou věc, kdy předmětem tohoto řízení nejsou na sebe navazující mimořádná opatření bez stanovení doby platnosti, ale je jím územní opatření o stavební uzávěře, jehož platnost (nikoli pouze platnost jeho právních účinků) byla omezena účinností nového územního plánu.
13. Ze všech výše uvedených důvodů tedy soud při svém dalším rozhodnutí vycházel ze závěru, že územní opatření o stavební uzávěře jakožto právní akt zaniklo v okamžiku, kdy nabyl účinnosti nový územní plán, tj. dnem 7. 10. 2022, tudíž v průběhu tohoto řízení.
14. Vzhledem k dané situaci, kdy v dalším řízení zaniklo předmětné územní opatření o stavební uzávěře v důsledku účinnosti nového územního plánu, při aplikaci výše citovaných ustanovení stavebního zákona a za použití zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu, musel krajský soud nejprve vyřešit vyvstalou otázku, zda jsou i nadále splněny podmínky řízení.
15. Podle § 46 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již

rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

16. Z judikatury Nejvyššího správního soudu, mj. rovněž z již výše citovaného rozsudku č. j. 6 As 114/2020-63, plyne, že nezbytnou podmínkou v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je existence (tedy platnost) opatření obecné povahy, proti němuž návrh směřuje, a dále že *„byl-li již napadený akt zrušen, nebo zanikla-li jinak jeho platnost, s ohledem na kasační pravomoc správních soudů není, čeho by žalobce (navrhovatel) mohl jeho soudním přezkumem dosáhnout.“* Zrušení již neexistujícího opatření obecné povahy by totiž bylo možno považovat „pouze“ za deklaratorní, což ovšem neumožňuje jak zákonná úprava, tak ani z ní vycházející judikatura. Konkrétně lze citovat náleze Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, podle něhož *„správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.“*
17. Soud tudíž uzavírá, že neexistence napadeného územního opatření o stavební uzávěře představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení bránící dalšímu pokračování v řízení. Soudu proto nezbylo, než návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez věcného projednání odmítnout.
18. Soudu přitom neuniklo, že se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zabýval argumentací odpůrce uplatněnou v kasační stížnosti, již odpůrce poukazoval na účinnost nového územního plánu a navrhoval kasačnímu soudu „zastavení“ řízení s tím, že odpadl předmět řízení. Nejvyšší správní soud řešil tuto námitku pouze ve vztahu k řízení o kasační stížnosti, když v bodě 13 zrušujícího rozsudku zdůraznil, že *„předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu, nikoli daná forma činnosti veřejné správy, která byla předmětem přezkumu v řízení před krajským soudem,“* přičemž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135, publ. pod č. 1012/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 104/2021-28, a ze dne 28. 4. 2022, č. j. 2 As 46/2022-25, jakož i na odbornou literaturu (Potěšil, L. Kasační stížnost. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 59.), podle níž *„nelze pominout ani to, že zatímco krajský soud primárně přezkoumává napadený akt správního orgánu, Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, jehož předmětem bylo přezkoumání onoho aktu správního orgánu.“*
19. I ze závěru, obsaženého v bodě 17 zrušujícího rozhodnutí, podle něhož Nejvyšší správní soud neshledal důvod odmítnout kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve

spojení s § 120 s. ř. s., a proto přistoupil k věcnému přezkumu rozsudku krajského soudu, je evidentní, že Nejvyšší správní soud řešil návrh na odmítnutí (nesprávně odpůrcem označený jako návrh na zastavení řízení o kasační stížnosti) kasační stížnosti, vznesený odpůrcem až v rámci řízení o kasační stížnosti. Nešlo tedy o námitku vztahující se k nesprávnosti závěrů obsažených v prvním rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud přezkoumával. Navíc názor, uplatněný v bodě 15 zrušujícího rozhodnutí (tj. že stanovením doby platnosti územního opatření o stavební uzávěře do nabytí účinnosti nového územního plánu obce, je myšlen toliko zánik právních účinků daného aktu a nikoli ukončení jeho existence, a nelze vyloučit, že územní opatření o stavební uzávěře obživne a může opět nabýt právních účinků např. zrušením nového územního plánu obce), je ve světle judikatury citované v tomto usnesení zcela osamocen, když je podepřen pouze i v tomto usnesení zmíněným rozsudkem č. j. 6 As 114/2020-63, který ovšem, jak je uvedeno v bodech 11. a 12. tohoto usnesení, není přílehlavý na daný případ. Z uvedených důvodů má soud za to, že tímto názorem nebyl při svém dalším řízení vázán a v tomto usnesení přednesl ucelenou argumentaci konkurující tomuto závěru.

20. Výrok II. usnesení, o náhradě nákladů řízení, je odůvodněn § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 15. listopadu 2023

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu